

University of Groningen

Private competence and public responsibility

Noorderhaven, Niels George

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

1990

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Noorderhaven, N. G. (1990). *Private competence and public responsibility: Anatomy of a government-firm relationship*. s.n.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Projecten, Company for indus-

ntrole, Principal section for
ol, Ministry of Economic Affairs

gebiedenbeleid)

richte Technologiestimulering,
anology stimulation

Directorate for processing and
omic Affairs

ctorate for research and devel-
fairs

nbeleid, Principal section for
try of Economic Affairs

Subsidy scheme for research

l and economic council

Investment account act

et Regeringsbeleid, Scientific

SAMENVATTING (Summary in Dutch)

In landen met een markteconomie mag het economisch proces dan in beginsel door de "onzichtbare hand" gestuurd worden, de nationale overheden van deze landen trachten dikwijls om de uitkomsten van dit proces te beïnvloeden. Veel van deze pogingen kunnen aangeduid worden als *industriepolitiek*, beleid dat tot doel heeft de prestaties van de industriële sector in het betreffende land te bevorderen. Hoewel (vrijwel) alle landen *industriepolitiek* bedrijven is over de effectiviteit van deze vorm van beleid niet veel bekend. Dit hangt samen met het feit dat er, hoewel veel literatuur over *industriepolitiek* voorhanden is, nog betrekkelijk weinig onderzoek naar de praktijk van het beleid gedaan is.

In deze studie neemt daarom het empirische onderzoek een belangrijke plaats in. Dit empirische onderzoek wordt geleid door een theoretisch kader waarin de relatie tussen de overheid en het object van *industriepolitiek*, de betrokken ondernemingen, centraal staat. Beschouwing van in het verleden gevoerd beleid duidt erop dat het gezamenlijke besluitvormingsproces van overheid en ondernemingen van cruciaal belang is. De voornaamste parameters van de structuur van dit besluitvormingsproces zijn de verdeling over de betrokken partijen van de *bevoegdheid* (het recht of de feitelijke macht) om bepaalde beslissingen te nemen, en de *verantwoordelijkheid* (de plicht of feitelijke noodzaak) om de gevolgen van de gemaakte keuzen te dragen.

Het empirisch object van deze studie is een specifiek voorbeeld van *industriepolitiek*, het Aandachtsgebiedenbeleid en daarbinnen het beleid in het kader van de regeling Research op Aandachtsgebieden (ROAG) zoals dat in ons land in de periode 1984-1987 door het Ministerie van Economische Zaken gevoerd is. Dit beleid kan gezien worden als een reactie op het algemeen als weinig succesvol beoordeelde voorafgaande beleid dat gericht was op het ondersteunen van ondernemingen in moeilijkheden. Het Aandachtsgebieden-beleid concentreerde zich op een aantal kansrijk geachte technologie-/produkt/markt combinaties, en trachtte door het combineren van beleid op terreinen als de arbeidsmarkt, het onderwijs, het milieu en algemene regelgeving, tezamen met gerichte financiële stimulering van industriële research, de activiteiten van ondernemingen op deze gebieden te bevorderen. De gerichte financiële stimulering vond voornamelijk plaats met behulp van de subsidieregeling ROAG, in het kader waarvan in totaal zo'n 500 miljoen gulden aan subsidie is verstrekt voor de uitvoering van ruim 120 researchprojecten.

Het doel van deze studie is in de eerste plaats het beschrijven en verklaren van het feitelijk gevoerde beleid, om op basis hiervan te kunnen komen tot een beoordeling van de effectiviteit van dit beleid en tot het formuleren van aanbevelingen voor toekomstig beleid. In overeenstemming met deze onderzoeksdoelen wordt het onderzoek geleid door een driedelige probleemstelling:

- (a) Wat zijn de karakteristieken van het uitwisselingsproces tussen overheid en ondernemingen bij subsidiëring van researchprojecten in het kader van de ROAG-regeling?

- (b) Welk oordeel kan geveld worden over de effectiviteit van het gevoerde beleid op basis van het verkregen inzicht in dit uitwisselingsproces?
- (c) Welke aanbevelingen voor toekomstig beleid kunnen geformuleerd worden op basis van het verkregen inzicht in het uitwisselingsproces in het kader van het ROAG-beleid en het oordeel over de effectiviteit van dit beleid?

Voorafgaand aan de behandeling van deze probleemstelling wordt in hoofdstuk twee een algemene inleiding gegeven op ondernemingsbeleid ten aanzien van research en ontwikkeling (R&D) en op overheidsbeleid gericht op het stimuleren van R&D.

Allereerst wordt de strategische functie van R&D voor de onderneming besproken. Geconstateerd wordt dat R&D activiteiten van essentieel belang zijn voor de continuïteit van de onderneming op langere termijn. In de besluitvorming met betrekking tot R&D zijn wel belangen- tegenstellingen te verwachten tussen afdelingen of divisies, maar die belangentegenstellingen zijn vermoedelijk minder groot dan die ten aanzien van kwesties die de verhouding tussen de afdelingen of divisies onmiddellijk beïnvloeden, zoals de besluitvorming over investeringen of interne verrekenprijzen. Deze vermoedens vinden bevestiging in de resultaten van empirisch onderzoek. Voor de onderhavige studie is dit van belang omdat in het praktijkonderzoek volstaan wordt met het ondervragen van slechts een of twee respondenten van elke bij het onderzoek betrokken onderneming. Voorts wordt in dit hoofdstuk aandacht geschonken aan de wijze waarop ondernemingen trachten het R&D proces te beheersen, waarbij geconcludeerd wordt dat deze beheersing altijd onvolkomen is.

Vervolgens wordt een aantal argumenten voor ondersteuning door de overheid van de R&D van ondernemingen besproken. Deze argumenten blijken allemaal te berusten op geconstateerde of veronderstelde tekortkomingen van het marktmechanisme. Echter, deze tekortkomingen zijn op zichzelf nog niet voldoende om te constateren dat overheidsbeleid gewenst is, omdat ook de kosten en tekortkomingen van dit beleid zelf in aanmerking moeten worden genomen. Deze kosten en tekortkomingen vormen de basis voor argumenten tegen overheidssteun voor industriële R&D. De slotsom van de discussie is dat de gegevens die nodig zouden zijn om te komen tot een algemeen oordeel ontbreken, zodat een agnostisch standpunt het best verdedigbaar lijkt.

Om het Aandachtsgebiedenbeleid en de ROAG in een ruimer perspectief te kunnen plaatsen wordt tenslotte een kort overzicht gegeven van het industriebeleid in Nederland van 1973 tot 1987, en worden enkele geaggregeerde gegevens over de in Nederland en andere landen verrichte R&D gepresenteerd.

In hoofdstuk drie wordt het conceptuele model uitgewerkt dat ten grondslag ligt aan het empirische onderzoek. Dit model is gebaseerd op twee vooronderstellingen: in economische besluitvorming streven partijen de verhoging van het eigen individuele nut na; en informatie is imperfect en kostbaar. Uitgaande van deze vooronderstellingen wordt de subsidierelatie gekenschetst als een ruilrelatie, waarbij de subsidie-ontvangende onderneming in ruil voor de verleende subsidie de overheid ten eerste de verzekering geeft dat bepaalde activiteiten

over de effectiviteit van het verkregen inzicht in dit uitwisselingsbeleid kunnen geformuleerd worden inzicht in het uitwisselingsbeleid en het oordeel over de

deze probleemstelling wordt in gegeven op ondernemingsbeleid (R&D) en op overheidsbeleid

ctie van R&D voor de onderneming R&D activiteiten van essentieel de onderneming op langere termijn tot R&D zijn wel belangenafdelingen of divisies, maar die zijn minder groot dan die ten tussen de afdelingen of divisies besluitvorming over investeringen vermoedens vinden bevestiging. Voor de onderhavige studie onderzoek volstaan wordt met de respondenten van elke bij het wordt in dit hoofdstuk aan ondernemingen trachten het R&D wordt dat deze beheersing

en voor ondersteuning door de en besproken. Deze argumenten onstaterde of veronderstelde. Echter, deze tekortkomingen te constateren dat overheids- en tekortkomingen van dit n genomen. Deze kosten en tenten tegen overheidssteun voor discussie is dat de gegevens die n algemeen oordeel ontbreken, verdedigbaar lijkt.

ROAG in een ruimer perspectief kort overzicht gegeven van het t 1987, en worden enkele geag- en andere landen verrichte R&D

le model uitgewerkt dat ten ek. Dit model is gebaseerd op sche besluitvorming streven viduele nut na; en informatie deze vooronderstellingen wordt ruilrelatie, waarbij de sub- oor de verleende subsidie de t dat bepaalde activiteiten

uitgevoerd zullen worden die verondersteld worden naast het resultaat dat de onderneming zelf ten goede komt ook een positief maatschappelijk effect teweeg te brengen, en ten tweede de mogelijkheid om op deze uitvoering controle uit te oefenen.

Gezien de onzekerheid die inherent is aan het soort projecten waar het hier om gaat, researchprojecten, is het onmogelijk om van tevoren volledig sluitende afspraken over de uitvoering van deze projecten te maken. De beslissingen die de ondernemingen nemen in de uitvoering van de projecten kunnen echter van invloed zijn op het maatschappelijke nut dat met de subsidieverlening nagestreefd wordt, en daarom is het voor de overheid van belang om een zekere mate van controle over de besluitvorming van de onderneming uit te oefenen. De ruilrelatie kan getypeerd worden als een agency-relatie, met de overheid in de rol van principaal en de onderneming in de rol van agent. De agency-literatuur wijst op een aantal fundamentele problemen in dit soort relaties, voortkomend uit verschillen in de informatie waarover de partijen beschikken. Het vermoeden lijkt gerechtvaardigd dat deze problemen ook in de subsidiërelatie een belangrijke rol zullen spelen, en dat het contract dat de basis vormt voor deze relatie daarvan de kenmerken zal dragen.

De conceptie van het contract dat ten grondslag ligt aan de relatie tussen principaal en agent blijkt in de agency-theorie slechts zeer schetsmatig uitgewerkt te zijn. In sommige bijdragen wordt exclusief verwezen naar de mogelijkheid om nakoming van een contract in rechte af te dwingen, in andere bijdragen wordt verwezen naar "impliciete" contracten, een conceptie waarvan de betekenis onduidelijk is. In deze studie wordt het begrip "contract" gebruikt om te verwijzen naar vrijwillige overeenkomsten met betrekking tot zowel de substantie (prestatie en tegenprestatie) als het proces (besluitvorming tijdens de uitvoering) van een ruil. De bindingskracht van een contract wordt verondersteld zowel te berusten op de mogelijkheid van afdwingbaarheid in rechte, als op andere "bronnen van verplichting", te weten omgevingsdruk, persoonlijk vertrouwen, en institutioneel vertrouwen. In de analyse van een ruilrelatie worden alle vier deze bronnen in beschouwing genomen. Het gaat hierbij zowel om objectief vast te stellen karakteristieken van de relatie zoals bijvoorbeeld vastgelegd in een formeel contract, als om de subjectieve perceptie van de betrokken partijen. In deze visie zijn in een situatie van onzekerheid, zoals bij de subsidiëring van researchprojecten, contractuele verplichtingen onvermijdelijk complex en diffuus.

Met betrekking tot het proces van de ruil is vooral de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden over de partijen van belang. Ten gevolge van het complexe en diffuse karakter van contractuele verplichtingen, en het feit dat partijen verondersteld mogen worden te streven naar een zo groot mogelijke bevoegdheid en een zo gering mogelijke verantwoordelijkheid, kunnen systematische verschillen optreden tussen de interpretaties die de beide partijen aan het contract verbinden. Voorspeld kan worden dat deze verschillen het karakter zullen dragen van een overlap, waar het de geclaimde bevoegdheden, en een vacuum waar het de aanvaarde verantwoordelijkheden betreft.

In de subsidiërelatie mag zowel het voorkomen van een bevoegdheids-overlap als van een verantwoordelijkheidsvacuum verondersteld worden negatief gerelateerd te zijn aan de effectiviteit van het overheidsbe-

leid. Verantwoordelijkheidsvacua worden in deze studie geoperationaliseerd als situaties waarin de overheid in de praktijk van de beleidsuitvoering niet de bevoegdheid opeist waarop zij formeel gezien recht heeft, zonder dat een compensatie in de zin van het tevens afschuiven van verantwoordelijkheden plaatsvindt. Verantwoordelijkheidsvacua, zo gezien, zijn negatief gerelateerd aan de effectiviteit van het overheidsbeleid omdat de overheid niet datgene krijgt waar zij formeel gezien recht op heeft.

Bevoegdheidsoverlappen zullen normaal gesproken tijdens de tenuitvoerbrenging van de ruil tot onenigheden leiden. Deze overlappen kunnen echter ook voor kortere of langere tijd onopgemerkt, latent, blijven. Ten aanzien van de subsidierelatie, waarin uit de aard der zaak het primaat met betrekking tot de besluitvorming rond het gesubsidieerde project bij het uitvoerende bedrijf ligt, mag verondersteld worden dat vooral bevoegdheidsoverlappen die zich pas aan of tegen het einde van het project manifesteren in onenigheden negatief gerelateerd zijn aan de effectiviteit van het overheidsbeleid. Immers, deze situatie impliceert dat de overheid tijdens de uitvoering van het project minder invloed op de besluitvorming heeft kunnen uitoefenen dan zij dacht.

Aan het eind van hoofdstuk drie wordt een aantal verwachtingen en hypothesen geformuleerd, die richting geven aan het empirische onderzoek. De verwachtingen betreffen de op grond van de agency-theorie verwachte eigenschappen van het formele subsidiecontract (1), en het voorkomen van bevoegdheidsoverlappen (2) en van verantwoordelijkheidsvacua (3). De hypothesen betreffen het verband tussen het voorkomen van bevoegdheidsoverlappen en het voorkomen van onenigheden tussen overheid en bedrijven aan het eind van het project (1), de logica van het stelsel van bronnen van verplichting (2), het verband tussen de relatieve macht van een partij en het belang dat aan bepaalde bronnen van verplichting wordt gehecht (3), en het verband tussen het voorkomen van verschillen tussen het belang dat partijen hechten aan onderscheiden bronnen van verplichting en het voorkomen van onenigheid (4).

In hoofdstuk vier wordt de totstandkoming van het Aandachtsgebiedenbeleid en de ROAG-regeling beschreven, en wordt een analyse gegeven van de formele criteria en condities van deze regeling. Het proces van beleidsvorming op het Ministerie van Economische Zaken (EZ), dat een tamelijk ongeordende indruk maakt, blijkt te zijn geleid door twee tegenstrijdige motieven: enerzijds wilde men zo snel mogelijk een duidelijke beleidsverandering ten opzichte van de voorafgaande periode effectueren en voor de buitenwereld zichtbaar maken, anderzijds wilde men een niet al te grote verantwoordelijkheid dragen en duidelijke bevoegdheden afbakenen in de relaties met bedrijven. In een aantal gevallen, in de zgn. "raamcontracten" met grote, multinationale ondernemingen die zowel research- en investeringssubsidies als Ontwikkelingskredieten behelsden, bestond de oplossing uit het afzwakken van de contractuele condities in vergelijking met de quasi-formele regeling. Ten aanzien van deze raamcontracten mag geconcludeerd worden dat er sprake was van een verantwoordelijkheidsvacuum in de relatie tussen EZ en subsidie-ontvangende ondernemingen (*verwachting 3*). Echter, na de beginperiode van het beleid ging EZ er meer toe over zijn verant-

in deze studie geoperationaliseerd in de praktijk van de beleids-
waarop zij formeel gezien recht
zin van het tevens afschuiven
Verantwoordelijkheidsvacua, zo
de effectiviteit van het over-
tgene krijgt waar zij formeel

l gesproken tijdens de tenuit-
heden leiden. Deze overlappen
gere tijd onopgemerkt, latent,
elatie, waarin uit de aard der
besluitvorming rond het gesub-
bedrijf ligt, mag verondersteld
n die zich pas aan of tegen het
nenigheden negatief gerelateerd
idsbeleid. Immers, deze situa-
de uitvoering van het project
eft kunnen uitoefenen dan zij

it een aantal verwachtingen en
even aan het empirische onder-
p grond van de agency-theorie
e subsidiecontract (1), en het
en van verantwoordelijkheids-
verband tussen het voorkomen
rkomen van onenigheden tussen
het project (1), de logica van
ng (2), het verband tussen de
elang dat aan bepaalde bronnen
het verband tussen het voor-
ang dat partijen hechten aan
n het voorkomen van onenigheid

ng van het Aandachtsgebieden-
en wordt een analyse gegeven
deze regeling. Het proces van
onomische Zaken (EZ), dat een
jkt te zijn geleid door twee
de men zo snel mogelijk een
te van de voorafgaande periode
tbaar maken, anderzijds wilde
ijkheid dragen en duidelijke
met bedrijven. In een aantal
grote, multinationale onder-
ringssubsidies als ontwikke-
lossing uit het afzwakken van
ng met de quasi-formele rege-
mag geconcludeerd worden dat
svacuum in de relatie tussen
(verwachting 3). Echter, na
r meer toe over zijn verant-

woordelijkheid te beperken en zijn formele bevoegdheden op te eisen.

Ten aanzien van de formele kenmerken van de contracten gesloten in
het kader van de ROAG werd een aantal clausules die op grond van
agency-theoretische overwegingen verwacht mochten worden inderdaad
aangetroffen (*verwachting 1*). Echter, geconstateerd kon worden dat
hoewel de hoogte van de subsidie in principe kon variëren met de wijze
waarop het bedrijf het project ten uitvoer bracht, de gebruikte indi-
catoren betrekkelijk grof waren. Bovendien ontbrak een duidelijke
eenzijdige beëindigingsclausule die de overheid ontlast zou hebben van
de bewijslast in het geval contractbreuk door het bedrijf vermoed
werd. Gezien het informatievoordeel van de bedrijven had zo'n clausule
niet misstaan.

In *hoofdstuk vijf* wordt de subsidierelatie aan een nadere analyse
onderworpen door de percepties van beide partijen te vergelijken.
Hiertoe zijn interviews afgenomen met een vijftal medewerkers van EZ
en met vertegenwoordigers van zestien bedrijven die een ROAG subsidie
hebben ontvangen. Hierbij waren zes raamcontracten en tien standaard-
contracten. Twee soorten van analyse zijn toegepast: een kwantitatieve
analyse op basis van vijftien variabelen geconstrueerd op grond van de
interviewteksten, en een kwalitatieve analyse van de volledige inter-
viewteksten zelf.

Een eerste bevinding van de kwantitatieve analyse is dat er een
relatie is tussen het voorkomen van bevoegdheidsoverlappen en onenig-
heden aan het eind van het project (*hypothese 1*). In hoofdstuk drie is
beredeneerd dat dergelijke bevoegdheidsoverlappen negatief gerelateerd
zijn aan de effectiviteit van het overheidsbeleid.

Een tweede bevinding is dat de logica van het stelsel van bronnen
van verplichting ondersteuning vindt in de onderzochte percepties
(*hypothese 2*). De voorspelde negatieve relatie tussen afdwingbaarheid
in rechte en institutioneel vertrouwen is echter veel duidelijker dan
de eveneens voorspelde negatieve relatie tussen persoonlijk vertrouwen
en omgevingsdruk. In het laatste geval kunnen problemen bij het opera-
tionaliseren van de variabelen een rol gespeeld hebben.

Ten derde is gezocht naar de voorspelde relatie tussen de relatieve
macht van een partij en het belang dat deze hecht aan de onderscheiden
bronnen van verplichting (*hypothese 3*). Dit verband kon alleen vastge-
steld worden in de relatie tussen EZ en de multinationals (raam-
contracten), en uitsluitend met betrekking tot afdwingbaarheid in
rechte.

Het voorspelde verband tussen verschillen in perceptie ten aanzien
van het belang van bronnen van verplichting en het voorkomen van
onenigheid (*hypothese 4*), tenslotte, kon niet worden vastgesteld.

In de kwalitatieve analyse is de interpretatie van de interview-
vragen door de geïnterviewden nauwkeurig geanalyseerd, om vast te
stellen of de in de kwantitatieve analyse gebruikte variabelen ook
daadwerkelijk meten wat ze verondersteld worden te meten. Ten aanzien
van enkele variabelen rezen twijfels, maar de meeste variabelen lijken
redelijk adequaat.

Vervolgens is de visie op het belang van de onderscheiden bronnen
van verplichting van een viertal groepen van respondenten onderzocht.
De visie van twee van deze groepen, nl. van diegenen die veel belang
hechten aan afdwingbaarheid in rechte en van diegenen die veel belang

hechten aan institutioneel vertrouwen, bleek redelijk consistent te zijn, maar in de visies van de beide andere groepen bleken tegenstrijdigheden voor te komen. Deze tegenstrijdigheden kunnen te wijten zijn aan het gebruikte conceptuele kader, maar kunnen ook een weerspiegeling zijn van feitelijk bestaande ambiguïteiten in de onderzochte percepties. Nader onderzoek is nodig om dit uit te wijzen.

Tenslotte is de in de kwantitatieve analyse vastgestelde bevoegdheidsoverlap nader bekeken, alsmede het verband tussen het optreden van dit bevoegdheidsoverlap en het voorkomen van onenigheden in de relatie tussen EZ en de raamcontract-bedrijven. De kwantitatieve bevindingen worden op deze punten door de kwalitatieve analyse bevestigd.

In het laatste hoofdstuk, *hoofdstuk zes*, worden de voornaamste bevindingen van de studie samengevat, wordt een oordeel over de effectiviteit van het overheidsbeleid en over het in de studie gebruikte conceptuele kader gegeven, en worden aanbevelingen geformuleerd voor toekomstig overheidsbeleid.

Ten aanzien van de effectiviteit van het overheidsbeleid wordt geconcludeerd dat hieraan op vier punten afbreuk wordt gedaan. Ten eerste heeft EZ in zijn haast om het imago te verbeteren en de politieke positie van minister Van Aardenne te ondersteunen de uitvoering van het beleid nu en dan voorop laten lopen op de opstelling van criteria en condities. Dit was aanleiding tot een ongeordend beleidsformuleringsproces, en maakte dat EZ in de onderhandeling met ondernemingen regelmatig in zedwang verkeerde. Ten tweede heeft EZ zich niet de mogelijkheid geschapen om ingediende projecten met elkaar te vergelijken. Hierdoor geschiedde toekenning van subsidies volgens het principe "wie het eerst komt, het eerst maalt", hetgeen in het voordeel van de grote ondernemingen werkte. Ten derde, aannemende dat het inderdaad belangrijk is voor de overheid om controle uit te oefenen over de beslissingen die de onderneming neemt ten aanzien van een gesubsidieerd project, heeft EZ verzuimd de benodigde bevoegdheden ook daadwerkelijk hard te maken, en heeft genoegen genomen met een conditie die grotendeels een dode letter is gebleven. Ten vierde was het beter geweest indien het door de ondernemingen geconstateerde contrast tussen de toegeeflijke houding van de overheid tijdens uitvoering en de veel preciezere opstelling na beëindiging van projecten achterwege was gebleven.

Met betrekking tot het in de studie gebruikte conceptuele kader wordt het gekozen ruilperspectief vruchtbaar bevonden, omdat dit dwingt tot reflectie op de motivatie van beide partijen in de subsidie-relatie. Ook de gebruikte agency-theorie is nuttig, omdat deze wijst op de cruciale betekenis van (verschillen in de beschikking over) informatie. Met betrekking tot het opgestelde schema van bronnen van verplichting wordt gesteld dat de polariteit tussen afdwingbaarheid in rechte en institutioneel vertrouwen redelijk solide lijkt, maar dat ten aanzien van de overige bronnen nader onderzoek nodig is. Van de twee centrale concepties, dat van bevoegdheidsoverlap en dat van verantwoordelijkheidsvacuum, wordt de operationalisering van de laatste als minder geslaagd gezien. Ook hier is nader onderzoek nodig, te meer daar de concepties van bevoegdheid en verantwoordelijkheid wel analytisch gescheiden kunnen worden, maar logisch onverbrekkelijk met

, bleek redelijk consistent te
ndere groepen bleken tegenstrij-
jdigheden kunnen te wijten zijn
maar kunnen ook een weerspiege-
mbigüiteiten in de onderzochte
n dit uit te wijzen.

e analyse vastgestelde bevoegd-
het verband tussen het optreden
oorkomen van onenigheden in de
ct-bedrijven. De kwantitatieve
de kwalitatieve analyse beves-

s, worden de voornaamste bevin-
een oordeel over de effectiviti-
in de studie gebruikte con-
aanbevelingen geformuleerd voor

van het overheidsbeleid wordt
aten afbreuk wordt gedaan. Ten
mago te verbeteren en de poli-
e te ondersteunen de uitvoering
en lopen op de opstelling van
ng tot een ongeordend beleids-
de onderhandeling met onderne-
. Ten tweede heeft EZ zich niet
projecten met elkaar te verge-
ng van subsidies volgens het
maakt", hetgeen in het voort-
Ten derde, aannemende dat het
id om controle uit te oefenen
ng neemt ten aanzien van een
l de benodigde bevoegdheden ook
enoegen genomen met een condi-
gebleven. Ten vierde was het
mingen geconstateerde contrast
overheid tijdens uitvoering en
iging van projecten achterwege

e gebruikte conceptuele kader
ichtbaar bevonden, omdat dit
n beide partijen in de subsi-
eorie is nuttig, omdat deze
verschillen in de beschikking
opgestelde schema van bronnen
olariteit tussen afdwingbaar-
ouwen redelijk solide lijkt,
nen nader onderzoek nodig is.
n bevoegdheidsoverlap en dat
de operationalisering van de
ier is nader onderzoek nodig,
d en verantwoordelijkheid wel
r logisch onverbrekkelijk met

elkaar verbonden zijn. Tenslotte wordt gesteld dat de methode om de
effectiviteit van het overheidsbeleid te relateren aan de karakteris-
tieken van de relatie tussen overheid en subsidie-ontvangende onderne-
mingen als voordeel heeft dat uitspraken over beleidseffectiviteit ook
berusten op daadwerkelijk inzicht in beleidsprocessen.

De aanbevelingen voor toekomstig overheidsbeleid betreffen het
voorkomen van het ontstaan van verantwoordelijkheidsvacua, bevoegd-
heidsoverlappen, en grote verschillen in perceptie ten aanzien van de
bronnen van verplichting tussen overheid en subsidie-ontvangende
ondernemingen.

Ten aanzien van verantwoordelijkheidsvacua wordt aanbevolen om niet
omwille van het interesseren van bedrijven op informele of half-forme-
le wijze bevoegdheden uit handen te geven, terwijl wel de formeel
gestelde verantwoordelijkheid gedragen wordt. Indien de gevraagde
bevoegdheden de bedrijven op afstand houden, dan dienen deze formeel
en publiekelijk aangepast of het beleid niet ten uitvoer gebracht te
worden.

Teneinde het bestaan van latente bevoegdheidsoverlappen te voorkomen
dient de overheid zich goed te realiseren welke bevoegdheden zij voor
het welslagen van het beleid werkelijk nodig heeft, en welke bevoegd-
heden zij ook daadwerkelijk tot gelding kan brengen, rekening houdend
met bijvoorbeeld de beschikbare mankracht en de in de praktijk ver-
krijgbare informatie. Deze noodzakelijke en realiseerbare bevoegdheden
moeten vervolgens in de onderhandelingen met bedrijven onomwonden
opgeëist worden.

Met betrekking tot de perceptie van bronnen van verplichting is het
aan te bevelen te bevorderen dat hierin geen grote verschillen tussen
overheid en ondernemingen kunnen bestaan. Dit wil niet zeggen dat de
relatie noodzakelijkerwijs formeler en legalistischer moet worden dan
bij de ROAG-subsidies het geval was. In sommige situaties heeft een op
vertrouwen gebaseerde relatie voordelen. Het moet dan wel aan beide
partijen duidelijk zijn in hoeverre en met betrekking tot welke be-
slissingen de vertrouwensbasis geldig is, en wanneer andere bronnen
van verplichting prevaleren. Overigens is het in het licht van de in
deze studie ontwikkelde visie op ruilrelaties niet realistisch om te
veronderstellen dat het mogelijk zou zijn om alle verschillen in
perceptie tussen de partijen uit te bannen.

Tenslotte kan de vraag gesteld worden of, indien in de toekomst de
omstandigheden daartoe aanleiding zouden geven, het opnieuw invoeren
van een soort industriepolitiek als het Aandachtsgebiedenbeleid en de
ROAG aan te bevelen zou zijn. Naar het oordeel van de auteur zal het
industribeleid van nationale overheden ook in de toekomst een rol
blijven spelen in het krachtenveld dat de uitkomst van het proces van
internationale mededinging bepaalt. In dit licht zou het onjuist zijn
om volledige abstinentie van industriepolitiek te betrachten, maar
verdient het aanbeveling om het beleid voortdurend aan te passen aan
de formele en informele regels van het spel, en in de uitvoering
rekening te houden met de in deze studie gesignaleerde gevaren.